



LO STATO IN AFRICA: COME GOVERNARE LA DIVERSITÀ

di

Paolo Sannella

(Presidente del Crea, Centro studi sullo Stato in Africa, Abidjan)

6 aprile 2011

Lo scorso anno si è celebrato il 50° anniversario delle indipendenze africane. Nel 1960 – a conclusione di un processo che ebbe caratteristiche diverse a seconda dei singoli casi ma sempre comunque complesse e straordinariamente impegnative per le nuove classi dirigenti africane - nacquero ben diciassette nuovi Stati: evento che ufficializzò la fine del periodo coloniale e la liberazione politica di gran parte del continente. Si affacciarono in tal modo sulla scena internazionale nuovi soggetti giuridici con un processo che giunse a compimento alcuni anni dopo con la completa liberazione del continente. Quest’anno nasce un nuovo Stato con l’imminente riconoscimento del risultato espresso da un referendum popolare in favore della divisione del Sudan in due soggetti sovrani.

Fin dal suo nascere apparve evidente che lo Stato in Africa presentava caratteristiche sue proprie ed affrontava sfide particolari. Questa specificità africana attirò l’attenzione di politologi e africanisti, ma anche di uomini politici e, soprattutto, degli stessi dirigenti africani. Nacque una abbondante letteratura che affrontava con passione e scienza il tema dell’autogoverno, delle politiche e delle strategie per dare forza agli Stati recentemente nati. Si scommetteva sulla loro durata nel tempo e sulla loro capacità di far fronte alle sempre più complesse e crescenti esigenze delle popolazioni africane. Il tema della creazione della “nazione” una volta formati gli Stati fu per diversi anni al centro delle riflessioni scientifiche e delle preoccupazioni politiche. Sembra avere nuova attualità nella declinazione più recente di governo delle diversità e cioè di come transitare questa volta dalle “nazioni” allo Stato.

Lo Stato in Africa è anch'esso – così come quello di altre aree nel mondo - costituito da un governo che si esercita su una popolazione residente su un territorio. La specificità del caso africano si trova all'interno di tali elementi e cioè : nelle modalità di esercizio del potere di governo; nelle caratteristiche e composizione della popolazione a cui esso si riferisce; e nella determinazione del territorio in cui detta popolazione risiede. La specificità in questione è in gran parte riconducibile a quella “parentesi” coloniale che giustamente Calchi Novati vede come una vera e propria “ linea di frattura “ che provocò cambiamenti dell'intera geopolitica dell'Africa e i cui effetti durano tuttora.

La determinazione dei confini coloniali avvenne sulla base di una spartizione territoriale decisa in funzione degli esclusivi interessi europei e della capacità d'influenza delle potenze coloniali. Si trovarono così obbligate a far parte dello stesso Stato popolazioni spesso divise per ragioni culturali o politiche, così come si trovarono assegnate a far parte di Stati diversi popolazioni che costituivano da tempo un'unità culturale e politica. Questo fenomeno si era verificato anche altrove e non soltanto in Africa. Basti pensare, ad esempio, al problema dei Curdi divisi fra Stati diversi ed a cui si impedisce la riunificazione nazionale, per non parlare dei lunghi secoli di guerre europee che solo lentamente consentirono l'emergere del concetto prima e della realizzazione poi degli “Stati nazionali”, cioè di Stati corrispondenti a nazioni, nel senso di popolazioni culturalmente omogenee. Il caso africano era reso però più grave dal fatto che le strutture e le istituzioni chiamate al governo di queste popolazioni eterogenee fra loro erano a loro volta importate da un mondo “altro”, di debole legittimazione a parte quella risultante dalla capacità coercitiva, e sostanzialmente straniera per appartenenza culturale oltre che politica. La dominazione coloniale non si accontentò infatti di delimitare le frontiere ed imporre all'interno delle stesse la coabitazione forzata a popolazioni di cui non si riconoscono le specificità culturali, ma neutralizzò o eliminò le antiche forme di governo sostituendo alle stesse regole giuridiche, modalità amministrative e principi di autorità nati altrove.

Occorre aggiungere che all'intrinseca fragilità di tali innesti artificiali (cosa più incongruente ad esempio - anche dal punto di vista visivo e funzionale - di vestire con pesanti toghe bordate di ermellino giudici operanti in un contesto ambientale, climatico e rituale, come quello africano?) si aggiungeva il fatto che le società africane, alzando la bandiera della ritrovata indipendenza, si accorgevano di essere prive di una classe dirigente che avesse formazione ed esperienza adeguate per il maneggio delle nuove istituzioni restando allo stesso tempo profondamente inserite in dinamiche politiche ed economiche etero-dirette che spesso non trovavano riscontro nelle aspirazioni ed esigenze delle rispettive popolazioni. Il

caso del Congo – paese dagli immensi spazi territoriali ed abitato da popolazioni che vantavano esperienze di aggregazioni politiche fortemente coese al loro interno ma ostili l’una all’altra – è emblematico per la straordinaria carenza al momento dell’indipendenza di personalità adeguatamente formate per poter assumere la direzione del Paese e per potersi inserire nella competizione internazionale resistendo alle fortissime pressioni a cui era sottoposta la società congolese. Poche decine erano i laureati di cui disponeva il Paese al momento dell’indipendenza e tutti i quadri medio alti dell’amministrazione pubblica, dell’esercito e dell’insegnamento erano in mani straniere.

Questi brevi tratti riassumono le specificità e difficoltà principali dei nuovi Stati che rendono quanto mai laboriosi i processi di accettazione ed interiorizzazione di Istituzioni – normative, culturali ed operative – nate – vorremmo ripeterlo -in contesti diversi e stranieri, importate ed imposte con la forza, spesso in contrasto e sovrapponendosi ad istituzioni locali tradizionalmente riconosciute e rispettate in conformità ad antichi codici comportamentali.

In tale contesto si comprende come i dirigenti africani considerino esigenza primaria - all’indomani della ottenuta indipendenza – non tanto la ricerca di più ampi spazi di libertà politica per i propri cittadini ma piuttosto il superamento delle diversità, bilanciando le forze centrifughe ed opponendosi, quando possibile e allorché necessario, alle violenze che minacciavano la coesistenza pacifica dei gruppi sociali lasciati liberi di esprimersi dalla partenza del potere coloniale, se non addirittura incitati a farlo dalle speranze nate dalla conquista dell’indipendenza politica. Ereditate le forme statuali e riconosciute valide le frontiere disegnate dal colonialismo, occorre costruire le nazioni ed armonizzare le diversità. Tutto ciò lavorando allo stesso tempo alla formazione e sperimentazione di una classe dirigente capace di prendere nelle proprie mani non solo le responsabilità tecniche ed esecutive ma anche quelle amministrative e di governo. La formula del partito unico sembrò allora la più adatta per raggiungere questi complessi, delicati ed ambiziosi traguardi, ed è alla formula del partito unico che si ispirò in effetti la maggioranza dei paesi africani all’indomani dell’indipendenza. Ed è questo un periodo in cui si tende a nascondere le differenze presenti nelle società statuali, così come si era fatto durante il periodo delle guerre di indipendenza che erano state possibili grazie allo sforzo unitario delle varie componenti della società. Era però fatale che le differenze finissero con il riemergere a mano a mano che la tensione ideale dei movimenti d’indipendenza si attenuava sostituita dalle esigenze di gestione quotidiana del potere. Riemergevano le specifiche identità culturali e gli Stati assumevano forme autoritarie per poter gestire le crescenti richieste di autonomia provenienti dalla base. Tali tendenze si

manifestano ovviamente in modo diverso da paese a paese così come diversa é la reazione della classe dirigente: diverse le condizioni e modalità del confronto e dello scontro fra poteri centrali e autonomie locali. Il trend di base è tuttavia simile e si ritrova con caratteristiche spesso analoghe nei vari Stati del continente. Ricordiamo che in Congo la violenza delle contrapposizioni etniche si manifestò quasi subito all'indomani dell'indipendenza e tentativi di secessione videro la luce con altrettanta rapidità. In parte analogo fu il caso della Nigeria che fu poi seguito qualche tempo dopo dai problemi del Sudan inducendo alcuni a concludere che il governo di ampi spazi territoriali poneva forse problemi di maggiore complessità che, sommandosi alla profondità delle divisioni etnico culturali, rendeva in quei casi la tenuta degli Stati unitari quanto mai difficile e la violenza delle contrapposizioni sociali particolarmente pericolosa. La tragedia del Ruanda ricordò a tutti che si trattava di problemi comuni a tutti, grandi e piccoli, che richiedevano nuove strategie di governo

Lo Stato africano nato dall'indipendenza superò con apparente successo il suo primo trentennio di esistenza. Tranne poche eccezioni fu largamente positivo il risultato raggiunto per la formazione di una nuova coscienza nazionale ed unitaria, per legittimare istituzioni e normative, per smorzare con ogni mezzo l'emergere di tensioni etniche (condannate già nella definizione di "tribali" che è aggettivo con connotazioni peggiorative). Istituzioni nuove ed originali furono create – sia all'interno degli Stati che al di sopra di essi - per rendere meno conflittuale la vita sociale e maggiormente rispondente alle esigenze di crescita e di stabilità la vita politica. Menzione particolare merita in tale contesto il ruolo svolto dall'Organizzazione dell'Unità Africana, OUA, cui spetta il merito di aver fatto risolutamente applicare e rispettare il dogma della intangibilità delle frontiere ereditate dal colonialismo, evitando all'Africa l'esperienza di guerre generalizzate di tipo nazionalistico.

I dirigenti africani sono consapevoli delle loro fragilità e della necessità di stabilire forti legami di cooperazione per accrescere le proprie capacità negoziali, per attenuare i conflitti e per massimizzare le capacità di sviluppo. L'unità del continente è un mito che accompagna le guerre d'indipendenza ed è un obiettivo politico concreto del panafricanismo. Su tale base si sviluppano rapidamente e con successo movimenti favorevoli all'integrazione a livello dell'intero continente o delle sub-regioni in cui esso si divide. Nessuno vi si oppone formalmente. E nel 1963 nasce l'OUA (Organizzazione dell'Unità Africana) con sede ad Addis Abeba (Organizzazione divenuta nel 2002 Unione Africana), a cui aderiscono tutti gli Stati del continente ad eccezione del Marocco. L'obiettivo dichiarato è il mantenimento e lo sviluppo di sempre più intense collaborazioni fra i paesi del continente nei più svariati settori

che vanno dalla promozione della pace, sicurezza e stabilità, allo sviluppo sostenibile attraverso politiche coordinate e di mutuo sostegno. La carta istitutiva prevedeva una complessa struttura organizzativa, che amplia le proprie competenze e si dota di strutture ancora più complesse con la nuova Unione, governata (sul modello europeo) da una Assemblea composta dai capi di stato e di governo dei paesi membri e da una Commissione che ne costituisce in qualche modo il suo segretariato permanente. A somiglianza dell'Unione Europea, anche l'UA dispone di strutture specializzate che comprendono fra l'altro un Parlamento panafricano, un Consiglio di pace e sicurezza, oltre al Comitato esecutivo composto dai ministri degli esteri con il compito di monitorare l'esecuzione delle politiche adottate dall'Assemblea. A questa struttura a livello continentale si aggiungono Organizzazioni sub regionali dotate di analoghe competenze e strutture organizzative e che hanno col tempo dimostrato di possedere crescente influenza e prestigio. Esse sono in numero di quattro raggruppanti i paesi dell'Africa Occidentale, Orientale, Centrale e Australe. Pur nell'alternarsi di successi ed insuccessi, non si può negare che l'esperienza maturata dall'Unione Africana e dalle sue Organizzazioni sub regionali è stata importante e in alcuni casi determinante, permettendo ai paesi africani di superare debolezze intrinseche e situazioni di crisi. Se tutti conoscono le operazioni di mantenimento della pace, anche con l'uso di forze militari appositamente addestrate e messe a disposizione dagli Stati membri, particolarmente significativo è stato il ruolo delle organizzazioni sovranazionali africane per l'adozione di politiche di democratizzazione interna, di sviluppo economico e commerciale, e di controllo della corruzione. Vale la pena in particolare ricordare l'introduzione del meccanismo detto "African peer review" al quale hanno aderito la metà degli Stati del continente sottoponendosi volontariamente ad un controllo periodico multilaterale svolto dagli altri paesi membri ed avente ad oggetto le politiche interne, soprattutto in materia di democrazia e sviluppo socioeconomico. Il meccanismo non prevede sanzioni per gli stati "non virtuosi" ma svolge un ruolo importante di confronto e di stimolo, favorendo allo stesso tempo lo sviluppo delle politiche di integrazione a tutti i livelli ed in tutti i settori.

A partire dagli anni novanta viene concesso spazio sempre più ampio al riconoscimento politico della diversità. Con modalità diverse e recependo le istanze che emergono dalla società, il multipartismo si fa strada, molto spesso in aperta opposizione ai regimi esistenti. L'indebolirsi del potere centrale che è la naturale conseguenza di questi sviluppi pone però le premesse per un generale ripensamento dei modi di organizzazione dello Stato in Africa e

rende quanto mai attuale l'interrogativo sulle vie più adatte per conciliare da un lato il riconoscimento delle diversità culturali e dall'altro l'esigenza di affrontare con la dovuta efficacia le perduranti, anzi sempre più gravi, sfide che il progresso pone all'Africa. Lo studio dei processi di "governance" non può dimenticare che durante questi cinquant'anni d'indipendenza i dirigenti africani hanno dovuto fronteggiare cambiamenti e difficoltà di eccezionali proporzioni che hanno reso ancor più difficile la marcia degli Stati ed il loro adattamento ai mutamenti sociali.

L'Africa ha visto innanzitutto aumentare enormemente la sua popolazione, passando dai circa trecento milioni di abitanti stimati all'epoca dell'indipendenza all'attuale miliardo con la prospettiva di raddoppiare tale già impressionante dato entro una quarantina d'anni. La densità demografica del continente resta tutto sommato accettabile e più bassa di altre aree geografiche. L'accrescimento della popolazione si è però concentrato in pochi anni a seguito della forte riduzione dei tassi di mortalità, soprattutto infantile, non compensata da un'altrettanto rapida riduzione dei tassi di natalità. Cresce dunque la popolazione e cresce soprattutto il suo segmento più giovane con una tendenza che si aggira intorno ad una percentuale del sessanta per cento di giovani con meno di venti anni. A questi giovani lo Stato non riesce ad offrire un insegnamento adeguato per qualità ma nemmeno per quantità. Occorrono investimenti imponenti per la costruzione e la gestione di strutture scolastiche e per la formazione dei relativi insegnanti. Gli Stati non hanno risorse adeguate e finanziano l'espansione del settore educativo indebitandosi o semplicemente stampando moneta fino ad incorrere nelle misure restrittive della spesa pubblica imposte dalle Istituzioni finanziarie internazionali, che hanno come immediata conseguenza l'abbandono di larghi settori di gioventù che non ha più accesso al sistema educativo. Ancora più drammatico è il momento in cui questi giovani – ormai generalmente poco preparati e privi di specializzazione – si affacciano su un mercato del lavoro come quello africano tradizionalmente asfittico e che continua a non offrire posti di lavoro in quantità adeguata alla domanda. Cresce allora la propensione della gioventù africana per l'immigrazione o per la devianza sociale. Le storie di emigrazione disperata sostenute dagli sforzi e dalla volontà di interi gruppi sociali caratterizzano ormai in modo sempre più frequente la vita e l'immaginario sociale africano. Migliaia, centinaia di migliaia, di giovani cercano ripetutamente all'estero la risposta ai loro bisogni formativi e lavorativi. Molti dei conflitti che hanno messo a rischio la sicurezza interna e la stabilità degli Stati africani trova nella disoccupazione giovanile terreno fertile. Tale espansione demografica si realizza infatti in un contesto di prevalente povertà estrema. Paul Collier stimava che l'ottanta per cento di quello che chiama "l'ultimo miliardo" di poveri

nel mondo vive nel continente africano. Quasi tutti gli africani sono cioè poveri e quasi tutti i poveri del mondo sono africani. I tassi di crescita economica, soprattutto negli ultimi anni precedenti la crisi finanziaria del 2008, mostravano con incoraggiante continuità la capacità del continente di affrontare il cammino dello sviluppo economico ma non in modo da correggere il ritardo economico iniziale e soprattutto non in modo sufficiente per recuperare questo svantaggio e far fronte nello stesso tempo alla galoppante crescita demografica. Una popolazione in condizioni di così profonda povertà non è in grado di farsi carico delle esigenze formative delle nuove generazioni né della gestione dei servizi sociali fondamentali. Si è così potuto registrare che a fronte di una sostenuta crescita del PIL sono globalmente peggiorate le condizioni di vita delle popolazioni ed il livello delle infrastrutture necessarie per lo sviluppo.

Non si può nemmeno tralasciare il peso che certe manifestazioni del dominio coloniale hanno avuto sulla coscienza collettiva e sull'identità politica africana. Non furono infatti soltanto accantonate e sostituite le istituzioni tradizionali di governo di quelle società ma anche la più gran parte dei loro sistemi di valori e dei fondamenti delle loro culture. La frattura coloniale di cui parla Calchi Novati definisce molto bene le condizioni di sofferenza – a livello individuale e collettivo – delle società africane e ci danno la misura dell'impegnativo cammino che esse hanno dovuto compiere per liberarsi da profondi complessi di inferiorità e alienazione.

Quest'anno per la prima volta attraverso una pacifica consultazione popolare si procede alla creazione di un nuovo Stato, modificando frontiere ereditate dal periodo coloniale e riconoscendo l'importanza dell'omogeneità culturale come fattore di identificazione politica. Il Sudan, che è lo stato più vasto del continente, ha votato per la sua divisione in due stati: quello del nord a prevalenza arabo-musulmana e quello del sud animista-cristiano. Fermenti separatisti e manifestazioni identitarie, contrasti nati sulla base di pretese esclusioni socio politiche si notano però anche in altri Stati della fasce saheliana o ad essa prospicienti dove generalmente più nette sono le differenze etnico culturali fra le popolazioni del nord e quelle del sud. La ricerca di autonomia Touareg continua ad occupare politicamente la vita del Niger e non solo di questo paese. La grave crisi politica abbattutasi sulla Costa d'Avorio dal 2002 e che ha dato vigore al conflitto politico apertosi con la morte del presidente Houphuet Boigny ha le sue radici nella contrapposizione di comunità musulmane nel nord del paese a quelle cristiano-animiste del sud.

Governare la diversità garantendo spazi di libertà e di partecipazione sempre più ampi ai gruppi sociali rappresenta probabilmente in questo momento la sfida politica di maggiore complessità per gli Stati africani. Le radici culturali tradizionali hanno dimostrato infatti la loro forza ed i processi di modernizzazione non sono valsi ad attenuarne la presa sulla coscienza e sui comportamenti collettivi. Al contrario, la crescita demografica, l'urbanizzazione di massa e le perduranti condizioni di estrema povertà hanno conseguenze negative sui giovani che cercano quindi di rifugiarsi in tradizioni e nel ricordo di un passato che spesso non hanno conosciuto se non attraverso generici racconti. I complessi rapporti che si creano, ad esempio, nell'ambito di alleanze per gruppi di età sembrano anacronistici ma sono invece profondamente rispettati e riconosciuti. Analogamente il contrasto fra modi di vita "moderni" e le "tradizioni" con le loro regole e i loro divieti non costituiscono soltanto spunti letterari ma rappresentano un elemento importante del vissuto quotidiano del giovane africano. Il richiamo della tradizione trasferito sul piano politico può però portare – combinandosi con altri fattori di diversificazione politica e prestandosi a manipolazioni e strumentalizzazioni dai vario tipo - ad un'eccessiva parcellizzazione del corpo sociale e quindi alla disgregazione dello Stato. Le lotte fra clan che hanno sconvolto la vita in Somalia sono un esempio fin troppo noto degli effetti negativi del frazionamento della società e della sua divisione in gruppi contrapposti al di fuori del sentire comune.

In modi diversi e ciascuno secondo le sue particolarità, gli Stati africani stanno cercando di adottare nuove forme di gestione politica e amministrativa, concedendo spazi sempre più ampi di autonomia alle comunità locali senza per questo cadere nel frazionamento dello Stato. Pur cercando di non chiamarlo per nome, in molti casi si tratta dell'adozione di sistemi di tipo federale che sembrano garantire nel modo più adeguato il mantenimento dell'unità e il riconoscimento della diversità. L'Africa aveva già sperimentato modelli di organizzazione di tipo federale (come nel caso della Nigeria come in quello dell'Etiopia e dell'Africa del Sud) ed è a questo modello che guardano con attenzione studiosi ed operatori politici per le potenzialità che esso offre in termini di governabilità delle diversità etnico culturali senza attentare all'unità degli Stati. Esso permette inoltre di superare la diffidenza dei cittadini per un potere spesso troppo lontano e poco comprensibile. Persistono però legittimi timori per gli effetti che eccessive modalità di decentramento di poteri e competenze possono avere sulla tenuta complessiva di Stati multietnici e tendenzialmente percorsi da forze centrifughe importanti. Si guarda d'altra parte con crescente interesse alle opportunità offerte da un'eventuale riforma del "presidenzialismo", che è il regime adottato da molti Stati africani e che ha fra l'altro ridotto notevolmente ruolo e funzioni dei Parlamenti favorendo la

personalizzazione del potere ed il mantenimento di regimi dispotici e antidemocratici. I Parlamenti sembrano effettivamente “luoghi per la gestione del potere” che potrebbero svolgere un ruolo di primissima importanza non solo per lo sviluppo democratico dei paesi africani ma anche per il governo delle diversità in un quadro di coesione nazionale e di pacifica convivenza.

Per noi europei si tratta di problematiche note, ciascuno dei nostri Stati essendo impegnato nella ricerca di un appropriato equilibrio fra integrazione sovranazionale, unità nazionale ed autonomie locali. La nostra esperienza, pur maturata in condizioni storico sociali così diverse, può essere utile strumento di riflessione e di analisi per contribuire al pacifico e durevole sviluppo politico delle società africane nel pieno e costante rispetto delle loro autonomie e specificità oltre che nell’indispensabile riconoscimento del loro fondamentale ruolo propositivo.